

EL IMPACTO DE LA REFORMA DE SERVICIOS EN EL SECTOR DEL TURISMO

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA REGULACIÓN TURÍSTICA PREVIA A LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.– III. LAS REFORMAS OPERADAS EN LA REGULACIÓN TURÍSTICA: 1. Los instrumentos de reforma: derogación estatal y modificaciones autonómicas 2. Los principales contenidos de las reformas: A) Autorización, comunicación previa y declaración responsable. B) La clasificación de los establecimientos turísticos. C) Restricciones a la prestación de nuevos servicios y otras limitaciones y obligaciones.

RESUMEN: El artículo analiza y valora los contenidos de las recientes normas promulgadas por el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de transponer la «Directiva de servicios» en el sector del turismo. Las normas autonómicas han sustituido casi totalmente los regímenes de autorización administrativa para el ejercicio de actividades turísticas por sistemas de comunicación previa y declaración responsable, han reforzado el papel monopolista de las agencias de viajes en la comercialización de viajes combinados y han eliminado algunas obligaciones hasta ahora impuestas a los prestadores de servicios turísticos (en materia de comunicación de precios a la autoridad). No obstante, las normas autonómicas no son totalmente coherentes entre sí, y algunas se apartan de las reglas liberalizadoras impuestas por la «Directiva de servicios» en materia de guías de turismo, al amparo de las Directivas de profesiones reguladas.

Palabras clave: turismo; liberalización; libre prestación de servicios; Comunidades Autónomas.

ABSTRACT: This paper analyzes and assesses the recent regulations enacted by the State and the Autonomous Communities in order to implement the so called «Directive on services» in the tourism sector. These regulations have mostly replaced the authorisation regimes by other notification and declaration regimes; they have also strengthened the monopoly of travel agencies in the field of package travels, and have eliminated several obligations relying upon tourist operators (i.e., the compulsory communication of prices). Nevertheless, these regulations are not totally coherent among them, and some of their provisions do not comply with the «Directive on services» in the field of tourism guides, under the pretext of the Directives on regulated professions.

Key words: tourism; liberalization; free movement of services; Autonomous Communities.

I. INTRODUCCIÓN

Con casi nueve millones de turistas extranjeros y más de trece millones de turistas nacionales en España a lo largo de 2010, y unos ingresos totales aproximados de 5.000 millones de euros, los productos y servicios propios del mercado turístico convierten a éste en uno de los más dinámicos y boyantes del país (1). Empresas de todas las dimensiones, dispersas por toda España y desarrollando actividades de todo tipo (alojamiento, transporte, restauración, acompañamiento, cultura y ocio, entre otras), conforman una red sólida destinada a proveer servicios de vocación transnacional. El turístico es, por lo tanto, un subsector del mercado de servicios en el cual la transposición de la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre, *relativa a los servicios en el mercado interior* («Directiva de servicios») está llamada a operar una transformación de gran relevancia.

Como es sabido, entre los objetivos principales de la Directiva de servicios se encuentran el impulso a la creación de empresas, la mejora de la libre competencia y la promoción de la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, en un contexto de mejora generalizada de la competitividad del sector terciario. Para ello, la Directiva mira a aliviar la excesiva presión que parecen venir ejerciendo las Administraciones públicas nacionales sobre el establecimiento y la libre circulación de los prestadores de servicios, así como impulsar un proceso de desburocratización y simplificación administrativa generalizada.

En primer lugar, considera la Directiva que una de las principales dificultades a que se enfrentan los prestadores —en especial las PYMEs— en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo, se plantea como un objetivo primordial de la Directiva el establecimiento del principio de simplificación administrativa, a través del cual se trata de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, los plazos indeterminados o excesivamente largos, las autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o los gastos y sanciones desproporcionados.

De igual modo, y también en aras de la simplificación administrativa, la Directiva de servicios proscrib, de forma generalizada, la imposición de

(1) De acuerdo con los datos que arrojan los indicadores turísticos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística para septiembre de 2010.

requisitos formales tales como la presentación de documentos originales, copias o traducciones compulsadas, excepto en aquellos casos en que esté justificado objetivamente por una razón imperiosa de interés general, tales como la protección de los trabajadores, la salud pública, la protección del medio ambiente o la protección de los consumidores.

Un tercer objetivo, también ligado de forma estrecha al principio de simplificación administrativa, es la facilitación del régimen de acceso a la prestación de actividades de servicio en los Estados miembros, en concreto restringiendo la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable, introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado y garantizando que la autorización dé acceso como norma general a una actividad de servicios o a su ejercicio en todo el territorio nacional, a no ser que esté objetivamente justificado exigir una autorización individual para cada establecimiento, o limitar la autorización a un lugar específico del territorio nacional, por una razón imperiosa de interés general.

Por último, también se incorporan en el contenido normativo de la Directiva una serie de premisas que van a suponer un alivio de las trabas administrativas para la implantación de las actividades de servicio, tales como la previsión de una «ventanilla única» a la que puedan dirigirse los prestadores para la realización de los diversos trámites administrativos (art. 6 de la Directiva), la realización de procedimientos por vía electrónica —siempre que esto sea posible (art. 8), o la supresión de la obligación de inscripción en los distintos Registros administrativos, la cual pasa a ser voluntaria y de oficio por parte de los órganos competentes (art. 16).

Es precisamente en este ámbito, el de la desburocratización y simplificación administrativa, en el que la Directiva puede desplegar efectos más interesantes sobre el mercado de servicios turísticos. De hecho, los preceptos de la Directiva resultan plenamente aplicables a la regulación turística, por recaer ésta en su ámbito de aplicación, ya que los servicios turísticos son actividades susceptibles de prestación por operadores en el territorio de uno o varios Estados miembros de la Unión Europea y que, además, no se encuentran incluidas en ninguna de las varias excepciones que recoge la propia Directiva, con la única salvedad del ejercicio de la profesión de guía turístico (2). El artículo 2 de la Directiva de Servicios establece el ámbito de aplicación de los contenidos de la Directiva

(2) Se trata de un supuesto excepcional justificado en el art. 3.1.d) de la Directiva de servicios, que reconoce expresamente la prevalencia de lo establecido en la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, *relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales*, frente a las disposiciones de la propia Directiva de servicios. Esta Directiva fue incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre.

en relación con los distintos sectores económicos de los Estados miembros de la Unión. Y, si bien dicho ámbito de aplicación se configura a través de una cláusula general contenida en su apartado primero («La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro»), la importancia de las excepciones previstas en la propia Directiva obligan a considerar su definición en un sentido negativo, es decir, la aplicación de la regulación contenida en la Directiva se debe aplicar a todos los servicios no incluidos dentro del conjunto de excepciones que limitan dicha aplicación. En este sentido, los apartados segundo y tercero del mencionado artículo 2, así como el artículo tercero y un gran número de considerandos dentro del preámbulo de la Directiva, matizan y configuran un ámbito de aplicación mucho más restrictivo del que *a priori* cabría considerar a la vista de la cláusula general de aplicación que recoge el citado apartado primero del artículo 2 de la Directiva. Por si fuera poco, el considerando 33 de la Directiva alude expresamente a los servicios turísticos, incluyendo expresamente los de alojamiento y restauración, los que prestan las agencias de viaje y los guías de turismo y los servicios de ocio, en la nómina de las actividades a las que resulta aplicable la Directiva.

Pero no sólo la Directiva de servicios, y ni siquiera propiamente esta Directiva, se hallan en la cimentación jurídica de la reforma que se ha abordado en España. En primer lugar, acompañan a la Directiva de servicios la norma comunitaria recién aludida relativa a las «profesiones tituladas», junto con las muchas directivas y algunos reglamentos en materia de protección de los consumidores y usuarios (singularmente, la Directiva 90/314/CEE, de 13 de junio, *relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados*, que regula un producto típico del mercado turístico) (3). En segundo lugar, se ha de tener presente que la Directiva de servicios ha sido inicialmente transpuesta al Ordenamiento jurídico español por medio de sendas leyes, la «paraguas» y la «ómnibus», revistiendo la primera de ellas un especial interés desde el punto

(3) En particular, y sin ánimo de exhaustividad, cabe citar las Directivas 93/13/CEE, de 5 de abril, *sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores*; 97/7/CE, de 20 de mayo, *relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia*; 2005/29/CE, de 11 de mayo, *relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior*; y 98/6/CE, de 16 de febrero, *relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores*. Asimismo, los Reglamentos 261/2004, de 11 de febrero, *por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso en los vuelos*; 2027/97, de 9 de octubre, *relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente en lo relativo al transporte aéreo de pasajeros y su equipaje*; y 1371/2007 de 23 de octubre, *sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril*. Todo este paquete normativo incorpora normas aplicables al mercado de servicios turísticos que, de alguna manera, se anticipan a lo dispuesto en la Directiva de servicios para la protección de los derechos e intereses de los participantes en dicho mercado.

de vista de su función. En efecto, y dejando aparte su discutible anclaje competencial, la ley «paraguas» se ha convertido en una solución de incorporación formal de los contenidos de la Directiva al ordenamiento español por la vía de una mera transcripción casi literal de los mismos, a los efectos de acreditar frente a las autoridades de la Unión Europea el respeto del plazo máximo de incorporación de la norma al Derecho interno (4).

No obstante, la auténtica y plena incorporación material de los postulados de la Directiva de servicios debe producirse, para las distintas materias afectadas por el ámbito de aplicación de la misma, a través de la modificación de la regulación de los respectivos sectores, y por parte de los legisladores y gobiernos estatal o autonómicos en virtud de la distribución competencial, según corresponda. Si, como es sabido, la plenitud de las funciones normativas sobre la materia del turismo constituye una competencia completa, exclusiva y originariamente en manos de todas las Comunidades Autónomas ya desde los inicios de la andadura constitucional, son tanto los legisladores como, eventualmente, los gobiernos autonómicos, los responsables de efectuar la adaptación de la normativa sectorial turística a las exigencias y prescripciones de la Directiva de servicios para cada ámbito territorial respectivo.

II. LA REGULACIÓN TURÍSTICA PREVIA A LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Tal y como se acaba de recordar, todas y cada una de las Comunidades Autónomas ostentan las competencias exclusivas en materia de promoción y, lo que es más importante desde el punto de vista regulatorio, de ordenación del turismo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.18ª de la Constitución. Si bien dicho precepto habilitó la asunción de tales competencias en los Estatutos de Autonomía incluso de las Comunidades denominadas «de vía lenta», la promulgación de las correspondientes leyes autonómicas se demoró algunos años.

En efecto, las Comunidades Autónomas no ejercieron sus competencias en la materia prácticamente hasta bien entrada la década de los 90, con la

(4) El plazo máximo de transposición de la Directiva de servicios se cumplió el 28 de diciembre de 2009, fecha antes de la cual todas las autoridades españolas afectadas debieron haber procedido a su transposición. En este caso, la tarea de transposición resulta enormemente compleja ya que no basta con la incorporación del contenido normativo de la Directiva a través de una única norma, sino que se ha debido —y se debe— adaptar en bloque el ordenamiento jurídico-administrativo español. Semejante tarea, tratándose el español un ordenamiento «en red», denso y extenso desde una perspectiva material (prácticamente no existe actividad económica imaginable exenta de regulación), y complejo y plural desde una perspectiva subjetiva (coexistencia de diversos entes territoriales con competencias normativas), se ve enormemente dificultada.

excepción de las varias leyes —hoy derogadas— dedicadas específicamente a la inspección y disciplina de las actividades turísticas (5). Fue a partir de mediados dicha década cuando empezó a completarse el panorama normativo turístico, extendiéndose territorial y materialmente (es decir, ampliándose el objeto de las leyes autonómicas a una regulación completa y no sólo de los aspectos disciplinarios). El resultado de dicho proceso fue un elenco de normas bastante parecidas entre sí —aunque se advierten parentescos más intensos entre algunas de ellas— y, a su vez, continuistas con la filosofía de la perviviente normativa estatal vigente en la materia (6).

Desde el punto de vista de los contenidos sustanciales de las leyes autonómicas, cabe destacar como elementos constantes los siguientes: en primer lugar, el sometimiento generalizado de las actividades y profesiones turísticas, con o sin establecimiento, a la preceptiva autorización administrativa (en ocasiones, bajo la forma de inscripción obligatoria en registros públicos de carácter autonómico). Dicha autorización se configuraba tradicionalmente como reglada, sobre la base de algunos estándares de calidad para los establecimientos fijados bien en las propias leyes o bien en sede reglamentaria. No obstante, la autorización diseñada para algunos productos turísticos singulares —por ejemplo, parques temáticos o centros balneares— gozaba de elementos discrecionales mayores. En segundo lugar, y ligada al sistema autorizatorio, era común la necesidad de clasificación

(5) Se trata de las leyes andaluza 3/1986, de 19 de abril, *de inspección y régimen sancionador en materia de turismo*; balear 6/1989, de 3 de mayo, *sobre la función inspectora y sancionadora en materia de turismo*; riojana 5/1990, de 29 de junio, *de inspección, infracciones y sanciones en materia turística*; cántabra 1/1992, de 11 de febrero, *de inspección y régimen sancionador en materia de turismo*; gallega 6/1992, de 15 de junio, *sobre las competencias disciplinarias en materia de turismo de la Comunidad Autónoma de Galicia*; castellano-manchega 2/1992, de 10 de diciembre, *de ordenación y disciplina en materia turística*; aragonesa 5/1993, de 29 de marzo, *de régimen de inspección y procedimiento en materia disciplinaria*. Más tarde vio la luz la también hoy derogada Ley Foral 14/1997, de 17 de noviembre, *de disciplina turística*.

(6) Con las lógicas modificaciones sucesivas que cada ley ha ido soportando, y algún reemplazo puntual, las Comunidades Autónomas terminaron promulgando las siguientes normas: Ley 6/1994, de 16 de marzo, *de ordenación del turismo del País Vasco*; Ley 7/1995, de 6 de abril, *de ordenación del turismo de Canarias*; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, *de turismo de Castilla y León*; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, *de turismo de la Región de Murcia*; Ley 2/1997 de 20 de marzo, *de turismo de Extremadura*; Ley 9/1997, de 21 de agosto, *de ordenación y promoción del turismo de Galicia* (derogada y sustituida por la vigente Ley 14/2008, de 3 de diciembre, *de turismo de Galicia*); Ley 3/1998, de 21 de mayo, *de turismo de la Comunidad Valenciana*; Ley 8/1999, de 26 de mayo, *de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha*; Ley 1/1999, de 12 de marzo, *de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid*; Ley 12/1999, de 15 de diciembre, *del turismo de Andalucía*; Ley 2/1999, de 24 de marzo, *de ordenación del turismo de las Islas Baleares*; Ley 5/1999, de 24 de marzo, *de ordenación del turismo de Cantabria*; Ley 7/2001, de 22 de junio, *de turismo del Principado de Asturias*; Ley 2/2001, de 31 de mayo, *de turismo de La Rioja*; Ley 13/2002 de 21 de junio, *de turismo de Cataluña*; Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, *de turismo de Navarra*; y Ley 6/2003, de 27 de febrero, *de Turismo de Aragón*.

obligatoria por parte de la Administración, fundamentalmente para los alojamientos turísticos y las empresas de restauración. En tercer lugar, resultaba generalizada la obligación de comunicar los precios a la autoridad competente, no sólo a efectos meramente estadísticos sino también de protección de la buena fe en las relaciones «turista-prestador de servicios». En cuarto lugar, algunas actividades se veían sometidas a restricciones de todo tipo, a saber: era común la aplicación del principio de unidad de explotación de los establecimientos, impidiendo la titularidad diferenciada de las diversas actividades y servicios que pueden componer la oferta de los alojamientos turísticos (restauración, ocio, transporte, guías, etc); con respecto a las agencias de viajes, la mayoría de las leyes autonómicas les proscribían el ejercicio de actividades distintas de la comercialización de productos y servicios de transporte, alojamiento o combinados; con respecto a los guías de turismo, se exigía una habilitación exclusiva y excluyente para cada Comunidad Autónoma de resultados de procesos diversos y desiguales de acreditación de conocimientos y competencias específicas. Cabía incluso en algunas leyes la declaración de moratorias a la instalación de nuevos entrantes en la prestación de dichos servicios, por razón de la saturación de la oferta.

Como se puede apreciar, la situación normativa distaba mucho del horizonte liberalizador y favorecedor de la libre competencia entre los operadores pretendido por la Directiva de servicios, y se inscribía en una lógica de intervención administrativa sólida y robusta, en garantía de la calidad de los servicios, pero a costa de la libre implantación y circulación de servicios y productos turísticos.

Así pues, el proceso de evaluación y modificación de la normativa afectada para su adaptación a la Directiva tuvo como reto la transformación del panorama descrito en tiempo récord. La premura se debió, en gran parte, al compás de espera impuesto por el legislador estatal con el fin de promulgar la ley «paraguas», de tal modo que las Comunidades Autónomas se vieron constreñidas oficiosamente a revisar y modificar las leyes citadas no tanto a la luz de la Directiva de servicios, vigente desde finales de 2006, sino a una ley estatal cuyo texto final se vio demorado hasta finales de 2009.

El tardío abordaje del proceso de reforma y la incertidumbre de su resultado, dada la dispersión de las competencias regulatorias en materia de turismo, debió ser compensada con la responsabilización estatal en cuanto a la coordinación de los trabajos de transposición. En este sentido ha de interpretarse la constitución de un grupo de trabajo en el seno del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el que participaron activamente miembros de la Administración del Estado y de las Ciudades y Comunidades Autónomas, bajo la dirección de un representante del Ministerio de Economía y Hacienda. Dicho grupo acordó el 26 de octubre de 2009, tras varias reuniones informativas previas, una serie de criterios para la aplicación de los postulados de la Directiva de servicios al sector turístico.

En resumen, los citados criterios —meramente orientativos, pero de indudable valor indicativo dada la magnitud y delicadeza de la reforma— fueron los siguientes: las autorizaciones administrativas previas debían ser suprimidas con carácter general, y reemplazadas por declaraciones responsables. En esta misma línea, la obligación de inscripción registral debía pasar a ser voluntaria y de oficio por parte de los órganos competentes. También debía eliminarse el carácter obligatorio de la clasificación por de los establecimientos, pudiendo mantenerse a modo potestativo para los prestadores. La tradicional exigencia de notificar los precios a la autoridad competente debía ser reemplazada por una obligación de exponerlos en lugares perfectamente visibles para el público. En cuanto a las agencias de viajes, se rechazaron las restricciones impuestas a su eventual actividad multidisciplinar. En lo relativo a los guías de turismo, el grupo de trabajo se limitó a instar a las Comunidades Autónomas a reconocer el derecho a la libre prestación temporal de su actividad a los guías provenientes de terceros Estados miembros de la Unión y de otras Comunidades Autónomas.

III. LAS REFORMAS OPERADAS EN LA REGULACIÓN TURÍSTICA

1. Los instrumentos de reforma: derogación estatal y modificaciones autonómicas

Como ya se ha apuntado, la sucesiva aprobación de las leyes autonómicas en materia de turismo fue relegando progresivamente las vigentes normas estatales reguladoras de los diferentes servicios turísticos a un segundo plano, en el que dichas normas se mantuvieron en vigor pero con carácter supletorio. La ocasión de la Directiva de servicios fue tomada por el Gobierno como una oportunidad para derogar todas esas normas, en un reconocimiento implícito de las plenas competencias autonómicas en la materia, de la madurez de la normativa emanada de las Comunidades Autónomas hasta la fecha, y de la necesidad de aligerar el acervo normativo estatal.

La derogación de las normas reglamentarias preconstitucionales tuvo lugar por obra del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, *por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio*, con efectos desde el 5 febrero de 2010. A partir de esa fecha, quedaron sin efecto el *Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas* (Decreto 231/1965, de 14 de enero), el Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, *de medidas de ordenación de la oferta turística*, y los tres Reales Decretos 2877/1982, de 15 de octubre, *de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales*, 1634/1983, de 15 de junio, *sobre ordenación de establecimientos hoteleros*, y 271/1988, de 25 de marzo, *por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de*

Viajes. Asimismo, la derogación se extendió hasta la regulación reglamentaria de segundo nivel, privando expresamente el Real Decreto aludido de vigencia a las órdenes ministeriales del Ministerio de Información y Turismo reguladoras del Registro de Empresas y Actividades Turísticas (20 de noviembre de 1964), de la ordenación turística de restaurantes (17 de marzo de 1965), cafeterías (18 de marzo de 1965), campamentos de turismo (28 de julio de 1966), apartamentos, *bungalows* y otros alojamientos similares de carácter turístico (17 de enero de 1967), el Estatuto de los directores de establecimientos de empresas turísticas (11 de agosto de 1972). También fue objeto de derogación la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 14 de abril de 1988, *por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes*.

Del lado autonómico, la tarea de adaptación de la normativa sectorial a la Directiva de servicios ha sido bastante más ardua y trabajosa. La mayoría de Comunidades Autónomas han empleado como instrumento para la transposición una norma «ómnibus» —empleando la propia terminología acuñada desde medios oficiales para referirse a este proceso de incorporación de la Directiva—, es decir, incluyendo las modificaciones necesarias a la normativa turística en leyes dedicadas a la reforma de otros sectores: tal es el caso de Andalucía (7), Baleares (8), Castilla-La Mancha (9), Castilla y León (10), Cataluña (11), Galicia (12), Región de Murcia (13), Comunidad

(7) Art. 4 de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, *por la que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior*. Esta Ley es fruto del Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre.

(8) Ley 4/2010, de 16 de junio, *de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Illes Balears* (resultado de la tramitación como ley del Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero).

(9) Art. 4 de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, *de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior*.

(10) Art. 16 del Decreto-ley 3/2009, de 23 de diciembre, *de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León*.

(11) Arts. 75 y ss. del Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, *para la adecuación de normas con rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, norma resultante de la Ley 5/2010, de 26 de marzo, *de bases de delegación en el Gobierno de la potestad legislativa para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.

(12) Art. 21 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, *de modificación de diversas Leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.

(13) Art. 1 de la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, *por la que se modifican diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.

de Madrid (14), Comunidad valenciana (15), La Rioja (16) y Navarra (17). No obstante, algunas otras Comunidades han recurrido a la promulgación de normas específicamente dictadas al efecto, como es el caso de Aragón (18), Asturias (19) y Canarias (20). Continúan embarcadas en el proceso de reforma las Comunidades vasca (cuyo proyecto de Ley «ómnibus» fue sometido a información pública en mayo de 2010) y extremeña (cuyo proyecto de «Ley de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura» fue aprobado por el Gobierno en octubre de 2010). Especialmente singular es el caso de Cantabria, donde se ha optado —por el momento— por una reforma transversal y no sectorial (21).

Conocidos los vehículos formales empleados para la adopción de las reformas, procede analizar a continuación las líneas maestras y principales contenidos de las mismas.

2. Los principales contenidos de las reformas

A) Autorización, comunicación previa y declaración responsable

Con carácter general, el acceso al ejercicio de la mayoría de actividades y la prestación de servicios turísticos, tradicionalmente sujeto a la obtención de la preceptiva autorización administrativa sectorial, ha pasado a estar condicionado a presentación de la oportuna declaración responsable. No ha habido unanimidad en la adopción del mecanismo de la declaración responsable, por cuanto algunas leyes autonómicas recurren a alternativamente a la

(14) Art. 3 de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, *de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña*.

(15) Arts. 51 al 67 de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, *de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat*.

(16) Art. 50 de la Ley 6/2009, de 15 de diciembre, *de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2010*.

(17) Art. 5 de la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, *de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior*.

(18) Ley 3/2010, de 7 de junio, *por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón*.

(19) Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo.

(20) Ley 14/2009, de 30 de diciembre, *por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias*.

(21) Ley 1/2010, de 27 de abril, *por la que se modifican la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Ley de Cantabria 11/2006, de 17 de julio, de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico*.

comunicación previa, otras parecen asimilar uno y otro instrumento (así en la ley valenciana), mientras que la reforma catalana ha simplemente suprimido todo tipo de régimen de intervención administrativa específico en materia de turismo (sin perjuicio de los regímenes derivados de otras normas sectoriales aplicables). Por si fuera poco, en algunas leyes se dispone un plazo mínimo (o incluso máximo, so pena de decaimiento del derecho) de carencia entre la comunicación y el inicio de la actividad, mientras que en otras la presentación del documento puede simultanearse con dicho inicio. En otros casos, se combinan ambos instrumentos, operando la declaración responsable como clave de acceso a la prestación de servicios y la comunicación previa como sistema de notificación a la Administración de los cambios sucedidos en el devenir de la actividad. Toda esta diversidad revela un entendimiento confuso de los nuevos mecanismos de intervención, acaso fundado en la indefinición de los preceptos que los regulan con carácter básico desde su introducción en escena por obra de la ley «ómnibus» (22). En cualquier caso, la elección de cada legislador es libre y legítima, siempre y cuando pueda superar el *test* de proporcionalidad y razonabilidad impuesto por la Directiva de servicios (inexistencia de trabas administrativas innecesarias que compliquen o retrasen indebidamente la prestación del servicio o que impongan procedimientos y trámites de autorización que presenten carácter disuasorio). En ambos casos, se cumplen los dos principios primordiales de la Directiva —simplificación administrativa y libre establecimiento de los prestadores—, limitándose el papel de la Administración a la recepción de documentos, a la inscripción de oficio en los correspondientes registros y a la posibilidad de ejercitar su potestad inspectora. No obstante, parece más conveniente el recurso al mecanismo de la comunicación previa, en atención a lo delicado de un sector de servicios como el turístico en el que tanto los destinatarios —turistas que, en algunos casos, ni siquiera conocen el idioma que se habla en el territorio y cuya posición de relativa debilidad como consumidores debe ser ciertamente valorada—, como los ámbitos en los que se desarrollan dichos servicios —terrenos con un alto valor ambiental, cultural, histórico o patrimonial—.

Subsisten, no obstante, los procedimientos de autorización turística con carácter excepcional para la apertura de complejos turísticos (campings, parques temáticos, centros balneares, aldeas rehabilitadas, ciudades de vacaciones, etc.), y la prestación de servicios de turismo activo, normalmente justificados en las exposiciones de motivos de las leyes autonómicas (e incluso en el propio texto normativo) y sustentados en «razones imperiosas de interés

(22) En este sentido, la reforma gallega es paradigmática, puesto que tanto la exposición de motivos de la ley de reforma como un precepto concreto de la misma aluden a la declaración responsable, pero el catálogo normativo de deberes de los prestadores de servicios turísticos se refiere a la comunicación previa al inicio de la actividad.

general» (23). Estas «razones imperiosas de interés general», ejemplificadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a los arts. 43 y 49 del Tratado de Roma, abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria. Como puede apreciarse, se trata de una amplia gama de motivos a disposición de los legisladores autonómicos, y de empleo impredecible (24).

Particular interés reviste el tratamiento dado en las reformas autonómicas a la cuestión de la habilitación previa para el ejercicio habitual de la profesión de guía de turismo, y toda la suerte de limitaciones al ejercicio de dicha actividad recogidas en las leyes autonómicas. Ya se ha precisado que este problema trasciende a la regulación de la Directiva de servicios, situándose en las coordenadas del art. 5 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre y las Directivas 2005/36/CE, de 7 de septiembre y 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre, normas todas ellas relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales. De todas ellas se desprende el derecho de los ciudadanos de cualquier Estado miembro de la Unión Europea a la libre prestación de servicios profesionales en cualquier otro Estado, en el ámbito de las profesiones reguladas, entre las que se cuenta la de guía de turismo. Y, si bien la cualificación profesional se define como «la capacidad para el acceso a una determinada profesión, o a su ejercicio, que viene acreditada

(23) Incluso para la apertura de nuevos establecimientos hoteleros, como sucede en la legislación canaria, pretendidamente sobre la base de la capacidad limitada de carga de las islas.

(24) Por ejemplo, y paradójicamente, la reforma canaria renuncia a mantener el régimen de autorización para el ejercicio de actividades de naturaleza turística que se efectúe en espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica catalogadas, así como cuando puedan afectar a especies animales o vegetales protegidas, en el entendido de que la normativa medioambiental contempla los controles necesarios para la salvaguarda de estos ámbitos y especies, resultando no proporcionado que se una a esos controles una autorización expedida por la Administración turística.

oficialmente por un título de formación, por un certificado de competencia (...), por una experiencia profesional formalmente reconocida, o bien por el concurso de más de una de tales circunstancias», algunas leyes autonómicas mantienen el régimen de autorización (habilitación) para el ejercicio habitual y retribuido de la profesión de guía de turismo, bien con carácter general o bien restringido a ciertos lugares (normalmente, museos, bienes integrantes del patrimonio cultural o incluso recursos naturales). En este sentido, y si bien cumple con el Derecho de la Unión Europea el hecho de no establecer ninguna limitación por razón de la nacionalidad o exigencia alguna de origen de la cualificación para el desempeño de la profesión de guía turístico, puede resultar controvertida la exigencia adicional, sobre la cualificación profesional, de un régimen de autorización para los sujetos (nacionales o extranjeros) que deseen ejercer la actividad de guía de turismo. La mera obtención de la cualificación profesional exigida debería bastar para poder ejercer la actividad en todo el territorio estatal cuando se exija disponer de ella para el ejercicio de la actividad turística, sin necesidad de controles previos adicionales, tales como la inscripción en un registro, la colegiación o la obtención de una autorización. Los motivos de garantía de la capacitación de los guías en aras de la lucha contra el fraude y la consecución de los objetivos de calidad del servicio podrían calificarse como razones imperiosas de interés general, pero no resulta tan fácilmente justificable el hecho de que deba de prevalecer el citado régimen de control apriorístico mediante autorización frente a otros mecanismos ciertamente menos intervencionistas como podría ser, por ejemplo, el de comunicación previa.

Colateralmente a la reducción al mínimo de los regímenes autorizatorios, cabe destacar que en todas las reformas autonómicas se atiende a la necesidad de transformación de las inscripciones registrales en meras anotaciones practicadas de oficio por las Administraciones turísticas, una vez tomada cuenta de la declaración responsable o de la comunicación previa, o autorización exigida, en su caso. Asimismo, las leyes autonómicas contemplan sin reservas el derecho a la libre prestación de servicios turísticos de forma temporal u ocasional por parte de prestadores ya establecidos en un Estado miembro o Comunidad Autónoma, en algunos casos previa la comunicación a la Administración competente de este hecho.

B) La clasificación de los establecimientos turísticos

Establece el Considerando 102 de la Directiva de Servicios que «con el fin de mejorar la transparencia y de favorecer las apreciaciones basadas en criterios comparables en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos y prestados a los destinatarios, es importante obligar a que se pueda acceder

fácilmente a la información sobre el significado de las etiquetas y otras marcas distintivas relativas a dichos servicios. Esta obligación de transparencia reviste especial importancia en sectores como el turismo y, especialmente, la hostelería, en los que está muy extendido el uso de sistemas de clasificación». Juntamente con lo anterior, el art. 22 de la Directiva de servicios obliga a los Estados miembros a hacer lo necesario para que la información sobre los prestadores y sus servicios se ponga a disposición de los destinatarios. A tal precepto acompaña lo establecido en el art. 26 en relación con la política de calidad de los servicios a la que aspira la Directiva y que se manifiesta en la obligación de que los «Estados miembros, en colaboración con la Comisión, tomarán medidas complementarias para fomentar que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios».

Estas prescripciones establecen el carácter voluntario de la adopción de medidas que aseguren la calidad de los servicios; medidas entre las que se halla la certificación o evaluación de sus actividades por parte de organismos independientes o acreditados, ámbito en el que parece situarse conceptualmente la clasificación de establecimientos turísticos.

Dicho esto, las leyes autonómicas mantienen en general la clasificación de los establecimientos en determinadas categorías, en tanto éstas determinan los servicios ofertados, el confort, la capacidad de alojamiento, el equipamiento de las habitaciones, las condiciones de las instalaciones comunes, los servicios complementarios y el personal de servicio. El hecho de que un establecimiento de restauración o un establecimiento de alojamiento turístico esté clasificado supone una etiqueta de calidad suplementaria a la información que existe en el mercado, y no un requerimiento sin el cual no es posible ejercer la actividad. Además, el procedimiento para la obtención de la clasificación se integra con el resto de trámites que el prestador debe realizar para acceder a la actividad: la clasificación de los establecimientos turísticos se somete a un régimen de comunicación previa por parte del prestador del servicio que debe, simplemente, comunicar la clasificación pretendida al órgano administrativo competente.

Pues bien, es en este contexto en el que debe entenderse el mantenimiento de los sistemas de clasificación para considerarlo compatible con la Directiva de servicios, y siempre y cuando dichos sistemas se planteen con carácter voluntario, de forma que el prestador pueda optar por obtener la mencionada clasificación —que resultará un indicativo de la calidad del servicio para sus posibles destinatarios— a través del procedimiento de comunicación previa o, por el contrario, ejercer la actividad sin indicativo alguno referente a su clasificación. En definitiva, la clasificación de los establecimientos se configura correctamente en las leyes autonómicas como un acto meramente voluntario y, por lo tanto, no exigible a los prestadores del servicio, pues de otro modo equivaldría a un régimen de autorización previa encubierto.

C) Restricciones a la prestación de nuevos servicios y otras limitaciones y obligaciones

Algunas leyes autonómicas mantienen, tras las reformas, la posibilidad de que el Gobierno autonómico declare una zona como turísticamente saturada, a los efectos de limitar la implantación o prestación de nuevas actividades turísticas en la citada zona (así en la ley aragonesa y en la castellano-leonesa). Semejante previsión, *a priori*, puede resultar contraria a lo previsto en la Directiva de servicios, en cuanto supone una limitación al principio de libertad de establecimiento para prestadores de servicios, tal y como aparece recogido en los artículos 9 y siguientes de la Directiva. La validez de este tipo de previsiones depende de la excepcionalidad en su aplicación, además de su condicionamiento a circunstancias de necesidad relativas a la protección del medio ambiente (conforme exige el artículo 16.1.b de la Directiva de servicios para que las limitaciones al principio de libre prestación resulten admisibles).

En el mismo sentido, otras leyes proceden a la supresión del principio de unidad de explotación, a través del cual se exigía la asunción por un único titular o entidad de la gestión, dirección comercial, organización o explotación turística del conjunto de un inmueble o complejo alojativo turístico. Este principio resultaba incompatible con los postulados de la Directiva de servicios, y en contra del cual se había manifestado expresamente la Comisión Europea en Dictamen motivado de 5 de julio de 2005, por ser incompatible con el propio Tratado de Roma. El principio de unidad de explotación operaba como un requisito innecesario y desproporcionado, y constituía una clara restricción a la libre recepción y a la libre prestación de servicios, sin que la mejora de la profesionalidad o la especialización del sector turístico puedan justificar la adopción de tales medidas restrictivas.

Al contrario, y en lo tocante a las agencias de viajes, las leyes autonómicas reformadas han eliminado la obligación de ejercer en exclusiva la actividad de intermediación en la contratación de viajes combinados, pero mantienen la reserva a su favor de la denominación y de las actividades de organización y comercialización de dichos productos. Se les impone el deber de constituir y mantener vigentes las fianzas y los seguros regulados en sede reglamentaria para garantizar su responsabilidad contractual con el destinatario final del servicio, pero las reformas significan una evidente restricción de mercado a favor de estos prestadores, siquiera en garantía de los derechos de los consumidores y usuarios.